联 合 国 S/PV.6259



安全理事会

第六十四年

临时逐字记录

第六二五九次会议

2010 年 1 月 14 日星期四下午 3 时举行
纽约

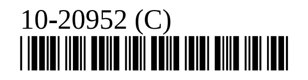
主席:	张业遂先生	(中国)
成员:	奥地利	迈尔-哈廷先生
	波斯尼亚和黑塞哥维那	巴尔巴利奇先生
	巴西	邓洛普夫人
	法国	博内先生
	加蓬	伊索兹-恩贡代特先生
	日本	高须先生
	黎巴嫩	萨拉姆先生
	墨西哥	埃列尔先生
	尼日利亚	奥格武夫人
	俄罗斯联邦	丘尔金先生
	土耳其	乔尔曼先生
	乌干达	穆戈亚先生
	大不列颠及北爱尔兰联合王国	马克·莱尔·格兰特爵士
	美利坚合众国	迪卡洛女士

议程项目

索马里局势

秘书长关于索马里局势的报告(S/2009/684)

10-20952 (C)





下午 3 时 5 分开会。

通过议程

议程通过。

索马里局势

秘书长关于索马里局势的报告(S/2009/684)

主席：我要通知安理会，我收到索马里代表的来信，要求邀请他参加安理会对本议程项目的审议。按照惯例，我提议，如果安理会同意，就根据《宪章》的有关规定和安理会暂行议事规则第 37 条，邀请这位代表参加审议，但无表决权。

没有人反对，就这样决定。

应主席邀请，杜阿莱先生(索马里)在安理会议席就座。

主席：按照先前磋商达成的谅解，我认为，安理会同意根据暂行议事规则第 39 条，向秘书长特别代表兼联合国索马里政治事务处主任艾哈迈杜·乌尔德-阿卜杜拉先生发出邀请。

就这样决定。

我请乌尔德-阿卜杜拉先生在安理会议席就座。

我要通知安理会，我收到乌干达常驻联合国代表 2010 年 1 月 8 日的来信，要求根据安理会暂行议事规则第 39 条邀请非洲联盟和平与安全事务专员拉姆丹·拉马姆拉先生阁下参加安理会对本议程项目的审议。如果没有人反对，我就认为安理会同意根据第 39 条向拉马姆拉先生发出邀请。

没有人反对，就这样决定。

我请拉马姆拉先生在安理会议席就座。

我要通知安理会，我收到 2010 年 1 月 6 日黎巴嫩常驻联合国代表的来信，要求根据安理会暂行议事规则第 39 条，邀请阿拉伯国家联盟常驻联合国观察员叶海亚·马赫马萨尼先生阁下参加本项目的审议。如果没有人反对，我就认为安理会同意根据第 39 条向马赫马萨尼先生阁下发出邀请。

没有人反对，就这样决定。

我请马赫马萨尼先生阁下在安理会议席就座。

安全理事会现在开始审议其议程上的项目。安全理事会今天是按照安理会先前磋商达成的谅解而开会的。

我提请安理会成员注意 S/2009/684 号文件，其中载有秘书长关于索马里局势的报告。

在本次会议上，安全理事会将听取乌尔德-阿卜杜拉先生、拉马姆拉先生阁下和马赫马萨尼先生阁下的通报。我现在请乌尔德-阿卜杜拉先生发言。

乌尔德-阿卜杜拉先生(以英语发言)：我首先要向海地发生的可怕地震的所有受害者表示诚挚的慰问。主席先生，我感谢你给我这一机会。

关于索马里，最近大家都熟知的国际和区域发展情况已经对索马里有了新的强力关注。越来越难对付的危机已经不容继续忽视。事实上，索马里冲突已不再是地区性的冲突，或甚至是区域性冲突。它已成为全球性冲突。自从我上次向安理会通报(见 S/PV.6173)以来，索马里政府已经取得了重大进展，尽管得到外来资助的极端分子不断发动武装袭击，企图推翻该国政府。

政府取得的成就包括在首都稳住了阵脚；多年来第一次编制了预算，向国际社会提出了政府的优先事项和计划；招募并培训了安保部队；并对暴力和极端团伙施加了政治手段。与此同时，政府对愿意进行对话与和解的所有索马里人都继续采取开放的态度。联合国完全支持采取这种和平作法。这种作法对当地若干爱国的索马里团体来说已经发生效用。

在经历多年冲突之后，索马里局势不会一夜之间改变。但这个国家的状况的状况正在从失败的状态走向脆弱的状态。这是进步。为了防止局势进一步恶化

和蔓延到整个地区内外，我们应该把事情做好。在索马里，国际社会仍然掌握着一些好牌；应该出对牌。这会让国际社会能够克服两个主要挑战。

第一个挑战是国际社会对索马里及其当前领导人都没有作出具体的承诺和制定确切的国际政策。持续的犹豫和缺乏有效的行动鼓励了极端分子，而同时也削弱了经常受到获得大量支助的极端主义团伙攻击的政府的力量。这些团伙已经表示，它们针对的目标是全球性的，索马里只是它们一个容易和方便的切入点。

在这里，我们应该认识到，从事暴力活动的极端分子包括了很多外国人，他们不仅企图武力推翻政府，而且也反对建立任何权力机构。他们的最终目的是保持永久的无政府状态，或建立一个好战的国家。他们的野心远远超出摩加迪沙和索马里。无论是无政府状态还是好战政权，这两种目的都不是索马里人民的意愿。同全世界所有人民一样，索马里人民的基本愿望是要求和平和一个能够保护他们和能够提供服务的政府。

此外，极端分子想要达到的目的为相邻各国、政府间发展管理局（伊加特）地区和更多的国家都带来了实实在在的威胁。实际上，仔细审视局势能够为我们已经知道的情势提供佐证：索马里老早以前就不仅威胁到它自己，而且也威胁到全世界，海盗行为只是最近代价高昂的一个提示。更令人担忧的是极端分子坚信，索马里危机对整个国际社会并不重要。这种脱离实际的看法让他们蠢蠢欲动，一心要继续打下去。因此，在对非洲内外很多国家包括安理会成员构成安全威胁的问题上，他们已经超过了底线，暴露了他们的弱点。

第二个挑战是，尽管国际社会对于支持索马里政府达成了广泛的共识，但这种支持还有待于变成必要的大量援助。例如，2009 年 4 月在布鲁塞尔由联合国秘书长主持召开的支持索马里捐助方大会，作出了 2.13 亿美元的认捐。但是，拨付的捐款数额很少，不足以产生期望的影响。事实上，索马里政府自成立以来就是在外部资金拨付很有限的情况下进行运作的。唯一的直接资金捐助是少数一些坚定的国家通过一家著名的国际审计公司管理的机制提供的。还有一个捐助国政府首先采取了经由索马里中央银行直接支付的做法。

在过去 10 至 15 年的时间里，国际社会向索马里提供了 80 多亿美元的各种援助。尽管数额很大，但主要用于解决危机，但却有可能加剧了整体局势。与此同时，索马里政府甚至连政府运作所需的最基本需求也拿不出资金，例如薪金的定期支付，包括议员和安保部队的薪金的支付。相反，反政府人士和结盟的极端分子却有用之不尽、不受查核的资金。

索马里危机已经存在了将近 20 年。要以最佳的方式进行干预，条件不可能永远是完美无缺的。因此，我们不能不断地设法维持现状，而等待完美的条件。我们应从某一处下手。《吉布提协定》为国际社会提供了一个可行的切入点，而政府则是传送国际社会提供的资源的一个机构。

为了有助于安理会的辩论，我要提出以下各项建议，作为改善局势的重要措施。

首先是国际社会应该摒弃过去那种作出不经协调的努力和单独进行外交举措的做法，包括召开一个又一个的和解大会和会议等。必须支持一个共同的政策目标。在这方面，《吉布提协定》应该继续成为索马里人民及其国际合作伙伴在共同努力设法取得进展时可以使用的手段。

第二个建议是全力支持索马里政府。安全理事会应以务实的方式加强索马里政府，向极端分子发出强有力的明确信号。索马里政府需要得到帮助，以便在向人民提供服务时逐渐变得更有成效，同时成为国际社会的一个得力合作伙伴。具体而言，国际社会应该提供更有力的道义、外交和财政援助。延误援助就是没有提供援助。面对越来越多的危险，不能再采取骑墙观望的做法了。

第三，同次区域组织伊加特和非洲联盟以及同阿拉伯国家联盟和伊斯兰会议组织更加密切合作已经变得越来越重要。作为一项紧急事项，应该为非洲联

盟驻索马里特派团提供支持，将部队的津贴提高到国际水准、及时发放这些津贴以及支付重大装备的费用。这不仅公平，而且会鼓舞在实地的部队的士气，同时还将向可能的部队派遣国发出国际社会关心的正确信号。

第四项建议是，安理会应当积极消除破坏者的作用。安理会应当鼓励或迫使内部和外部的破坏者停止支持暴力。通过具体行动的支持，一个明确和有效的信号将表明，那些资助极端分子的人将不再不受惩处——这些极端分子给无辜平民带来痛苦，并且以各种方式违反国际法，包括大规模招募儿童兵和威胁整个区域的和平与安全。保护平民是一项在索马里被长期忽视的义务。

我要提出的最后一项建议是，一旦在索马里工作的各个联合国机构像其它联合国政治和维和特派团那样，以统筹协调的方式开展运作，所有这些建议都将更有效地得到执行。安全理事会第 1863(2009)号决议谈到了这个问题。我相信，秘书处的领导人一定会在今后几周内将此付诸行动。与此同时，联合国和国际社会从内罗毕迁往摩加迪沙的工作应当加快。为了帮助索马里人，特别是那些受害者，我们必须到实地与他们在一起。

我知道，安理会有许多重要问题要解决，索马里只是其中一个问题。但是，不为该国恢复稳定进行积极干预已经危及国际社会的有效性，此外还消耗了大量资源。现在不坚决采取行动只会在日后大大增加费用。

主席：感谢乌尔德-阿卜杜拉先生所作的通报。

我现在请拉马姆拉先生阁下发言。

拉马姆拉先生(*以法语发言*)：海地所遭受强震的各种不幸影响正在显现，而且已经证实有大量人员丧生。因此，我要再次代表非洲联盟，向海地人民和政府表示我们衷心的慰问，并向罹难者的家属和亲朋好友表示我们深切的同情。我们牵挂我们联合国海地稳定特派团的同事——领导人、工作人员、合作伙伴甚至造访者，其中包括秘书长特别代表赫迪·阿纳比先生，他仍然下落不明。我们要向他们的家人保证，我们与他们站在一起。

主席先生，我谨代表非洲联盟，感谢你以及安理会其他成员在年初就幸运地及时安排此次关于索马里问题的会议。我也要感谢秘书长提交他的报告(S/2009/684)，感谢秘书长特别代表艾哈迈杜·乌尔德-阿卜杜拉先生作了十分清楚和有益的介绍，并要感谢他令人称道地坚定履行他的使命。我还要向索马里常驻代表和阿拉伯国家联盟常驻观察员表示感谢，并向他们保证我们将继续予以合作，同时要预先感谢他们将为安理会提供有关索马里事态发展的有益信息。

2009 年对索马里来说是特别艰难的一年。但是，2009 年也有别于之前的很多年，因为残酷的苦难和复杂的问题都已经被作为重大挑战来处理，它们也预示着机遇。在索马里内外，与和平和和解为敌的人的袭击和残暴都变本加厉，他们盲目地决心破坏《吉布提进程》的成果，而且想要把索马里变成一个海上海盗活动和国际恐怖主义的区域协调中心和行动大本营。

通过公开宣布效忠基地组织、国外战斗人员涌入索马里以及采用先前在索马里未知的典型行动模式，索马里各武装团体，特别是青年党运动与国际圣战恐怖分子之间的联系已经得到证实和一再证实。也可以看出叛乱分子造成破坏的能力显著增强，这相应导致致命恐怖活动增加，范围也得到扩大，这种情况尚未得到有效遏制。叛乱团体引人注目的活动扩大了它的宣传和影响。造成的影响之一是，人们认为，索马里的局势是结构性的动荡不安、危险和不确定。

事实上，过去一年在索马里，一个微小但真正的势头已经启动，目标是由多元主义和包容各方的过渡机构领导的索马里国家的重生，谢赫·谢里夫·谢赫·艾哈迈德总统政府的基础得到扩大，正在努力施行善治的索马里政府机构也在运转，同时，国家警察和安全部队等关键公共服务也正逐步和有效到位。目前的过渡联邦机构具有明确的目标、目的和期望，其

合法性和公信力已经确保其得到国际社会广泛共识的支持。

非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)的兵员人数、能力和经验都有所增加；它在 2009 年的死亡人数为其建立以来的两倍。特派团的动力是高度的责任感和完成寻求和平工作的愿望，非洲正在代表并在整个国际社会的支持下力求和平。在此，我要再次赞扬布隆迪和乌干达为特派团作出具有决定性的贡献。

今年 1 月 8 日，非洲联盟和平与安全理事会把非索特派团的任期又延长了 12 个月，并且希望得到安全理事会对其决定的支持。非洲联盟感谢联合国向非索特派团提供的大量后勤支助，并且赞赏在布鲁塞尔举行的捐助方认捐会议上取得的令人鼓舞的成果。非盟和平与安全理事会也欢迎联合国安全理事会通过了第 1907(2009)号决议，并且呼吁立即认真执行这项决议，同时敦促安全理事会对非盟建立禁飞区和控制港口的要求作出积极回应，使索马里叛乱分子及其同盟无法使用该国的空域和海域。和平与安全理事会还对目前的海盗行径和支付赎金的现象表示关切，支付赎金做法助长了犯罪、恐怖主义和极端主义。

基于所有这些考虑，和平与安全理事会

> “再次呼吁联合国安全理事会采取必要措施，以便联合国发挥同实地局势的严重性和复杂性相称的作用，包括把非索特派团改编为联合国维和行动，并作出一切能够决定性地提高国际社会在索马里所开展行动效力的其他法律、预算、后勤和义务安排”。

显然，索马里和国际社会已经取得了很大收获，既应该也有可能在此基础上确定一个大胆的战略构想，以便在过渡时期不久之后于 2011 年 10 月结束前解决索马里危机。只要具备必要的政治意愿，就能在目前有效实行该国国家安全“索马里化”的努力中以及在促使索马里国家政府担负起其他主权职责方面，取得决定性的进展。

与此同时，人道主义援助、速效项目以及启动能创造就业的发展行动，都应当成为调动集体力量的全面、一致和多层面努力的一部分，从而确保索马里不再是其本国人民、区域、非洲和世界所面对的一个威胁。绝不能继续从索马里过去所经历创伤的角度来看待它。相反，必须积极支持索马里为实现恢复而创造条件，这对索马里本身和整个国际社会都有好处。

主席：我感谢拉马姆拉先生所作的通报。

我现在请马赫马萨尼先生发言。

马赫马萨尼先生(以阿拉伯语发言)：请允许我重申阿拉伯国家联盟对海地地震受害者家属的慰问。我们也感谢主席为我们提供参加本次重要会议的机会。我还要感谢秘书长特别代表乌尔德·阿卜杜拉先生和拉姆丹·拉马姆拉先生的通报。我们重申对他们的支持。

也请允许我借此机会对安理会的新成员表示欢迎。我们祝他们一切顺利。

索马里问题已成为对非洲之角和平与安全的主要挑战。索马里日益恶化的安全和人道主义危机是非洲历来最严重的危机之一。这一点在秘书长的几次报告中都得到了确认。索马里各派之间的冲突持续不断，而国际社会未能加以制止，这将进一步加剧索马里局势，对该区域各国和国际和平与安全造成严重影响。

过去 17 年的国际和区域经验告诉我们，各方期待已久的索马里危机政治解决办法必须以全国共识为基础。这是解决办法的核心。吉布提进程已经为这些努力确定了框架。非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)能够为这一框架提供保障，但是它需要得到所有必要的支持。除了那些选择暴力道路的当事方之外，冲突各方都不应遭到排斥或拒绝，它们必须根据过去几年在国际和区域组织的支持下达成的协议进行彼此对话。

阿拉伯国家联盟支持非索特派团，并坚决谴责对它采取的任何军事行动。阿拉伯国家联盟将继续呼吁会员国和所有区域集团参加非索特派团，并对它的全面部署作出贡献。我们将继续呼吁会员国为该特派团的部署提供财政和后勤支助。安全理事会必须延长它的任务期限，以便保护索马里合法机构，同时采取一切必要措施，确保为该特派团及其部署提供支持。

灾难性的人道主义局势每天都在恶化。索马里正在发生一场名副其实的人道主义灾难。我们必须应对这项挑战，通过各个国际和区域人道主义机构之间的更密切合作，立即提供国际和区域援助。这些机构必须协调人道主义援助的提供，并确保援助物资的安全运达。

索马里当地安全局势的恶化是沿海地区真正动乱的根源。索马里沿海的海盗行径出现增多，正日益成为对该战略地区海上安全与保障的实际威胁。尽管国际上正在为制止索马里沿海的海盗行径而开展努力，但该国局势需要国际社会特别是安全理事会采取必要措施，通过解决其最深刻的根源和原因，处理索马里危机。这意味着必须加强索马里国家机构，帮助各方为了国家的和平与稳定而捐弃歧见。

主席：我感谢马赫马萨尼先生所作的通报。

我现在请索马里代表发言。

杜阿莱先生(索马里)(以英语发言)：主席先生，我借此机会感谢你使我今天能够参加这次关于索马里问题的讨论。同时，我要祝贺你担任本月份安全理事会主席。我还借此机会感谢秘书长以及各国政府、组织和个人支持索马里为推进和平、稳定、和解、人道主义援助、人权、统一、政治独立、主权和领土完整事业所作的努力。

在这方面，我要亲自感谢秘书长特别代表艾哈迈杜·乌尔德·阿卜杜拉在向安理会通报情况时以比我能够做到的更好方式介绍了索马里问题。这是因为他驻在当地。我们希望，联合国现在将允许他将其办事处设在索马里境内而非境外。我希望，就目前设在内罗毕的联合国所有国别办事处而言，也会出现同样的情况。

我还要感谢非洲联盟(非盟)和平与安全事务专员拉马姆拉先生的支持和通报。我还通过他感谢非盟、政府间发展管理局以及向索马里派遣部队的各国。正如他所说的那样，索马里遭受了许多痛苦。

我还要感谢阿拉伯国家联盟常驻观察员的通报和支持。

我现在要谈谈秘书长的报告(S/2009/684)中提出的若干问题；秘书长特别代表在其通报中也强调了这些问题。

显然，我们的首要优先事项是安全。如果大家没有足够的安全，就难以看到如何能够在经济发展、就业、和平及稳定等方面取得任何有意义的进展。此外，我们认为，可以通过以下步骤做到这一点，特别代表也提到了这些步骤。第一个步骤是，充分重建索马里国家安全部队，包括军队、警察、海岸警卫队和司法以及惩戒部队。第二个步骤是，充分加强非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)各个方面，使之成为联合国更大努力的一部分。第三个步骤是，部署一支足够强大的联合国维和部队；非索特派团将在适当的时候——我们希望尽早——成为该维和部队的组成部分。

在这方面，我们要进一步指出，我们认为，改善索马里境内安全与稳定局势的唯一途径，是增强索马里安全部队的力量以制服最恶毒的反叛分子，并使政府在和平谈判失败的情况下能够尽量扩大其行使权力地区。这样做显然是必要的，因为在过去20年里，索马里政治舞台的特点一直是混乱不堪和停滞不前，相互竞争的各派力量无一能够决定性地、可信地、确定无疑地压倒其他派别。在这种情况下，我们认为，仍有可能通过建立一支力量强大、训练有素和装备精良的国家军队来结束索马里人民的痛苦。

第二，关于调集资源问题，安理会无疑已经注意到，最近一次报告中多处提及，由于缺乏或迟收到资源，在包括安全在内的若干领域进展不够。安理会可能还注意到，政府迄今仅收到 2009 年 4 月在布鲁塞尔作出的已确认认捐款项的很小一部分。因此，我们呼吁会员国紧急交付其向过渡联邦政府作出的认捐款。

在这方面，我们感谢秘书长和联合国有关组织为动员向索马里提供资源所作的努力。就关于直接付给过渡联邦政府的资金的问责制和透明度而言，现在应当指出，政府已经聘请普华永道会计师事务所监督收自国外的资源的所有开支。

人道主义援助必不可少，也非常重要。秘书长对 2009 年人道主义资助大幅减少和推迟提供亟需物资深感关切我们也颇有同感。就其自身而言，过渡联邦政府致力于竭尽全力保护并加快援助的运送和发放工作。我们必须再次指出，人道主义援助与安全之间确实存在联系。我们认为，改进向有需要的民众提供人道主义援助的情况必须从改善安全状况入手。

关于海盗问题，我们正式指出，我们支持秘书长的报告(S/2009/590)。我们再次重申，海盗活动仅是索马里境内安全局势的症状。因此，处理陆上总体安全局势是处理海盗问题的途径。为此，政府已经训练 1 000 名海岸警卫队人员，但他们缺乏基本必需品，无法部署到受到影响和亟需他们打击陆上海盗活动的地区。

正如我们在谈到人道主义援助时指出的那样，促使人权状况好转的关键在于改善安全状况。不幸的是，世界上无论在哪里发生冲突，哪里就会有某种暴力和侵犯人权现象。过渡联邦政府致力于尊重人权。我们捍卫人的生命和尊严的价值。正如秘书长的报告中指出的那样，索马里内阁已经核可《儿童权利公约》。事实上，前任索马里常驻联合国代表已于 2004 年代表政府签署了该《公约》。我们现在期望议会不久将完全批准该《公约》。

关于和解与缔造和平，过渡联邦政府充分致力于推进和解进程和完成吉布提进程。已经取得一些进展，但肯定需要作出更多的努力。不幸的是，某些暴力反对势力既不愿接受和解，又没有任何和平解决问题的愿望，他们的唯一兴趣，是通过武装斗争推翻或消灭所有不接受其对伊斯兰教、民族目标、利益和价值观的那套解释者。尽管如此，过渡联邦政府仍将继续努力争取各种力量，争取实现和平。

然而，必须指出，过渡联邦政府也有责任尽全力抵制和击退武装暴力，谴责一切恐怖主义行为和利用暴力达到政治目的的做法。还必须进一步指出，过渡联邦政府在 2009 年 12 月 17 日由伊斯兰会议组织主持、在沙特阿拉伯吉达召开的索马里问题国际联络小组会议上，提出了政府 2010 年战略，其中涉及以下领域：一、和解与外联；二、安全；三、举行一次关于复苏和重建问题的国际会议；四、过渡联邦政府与邻国和国际社会的有效协调与合作机制。

最后，我想谈谈秘书长在其 2009 年 4 月的报告(S/2009/210)中提出的“三阶段渐进方法”。这种方法如果更早使用，本可能是有益的。但现在，鉴于过去 20 年索马里严峻的局势,特别是人道主义局势，我们认为，至少可以说，这种做法可能证明不足以解决问题。拟议的零敲碎打的办法，似乎与局势的严重性不相称。现在需要的不是和风细雨。我们认为，鉴于目前局势的现实和严重性，必须下猛药。当一个人长期患重病时，可能需要下猛药，至少是大剂量药物。很抱歉，我不是专业医生，这是我们知道的最好例子。

最后，我们支持秘书长请求安全理事会延长联合国索马里政治事务处 2010-2011 两年期任务期限，也支持将非索特派团的任务期限再延长 12 个月。

我有义务代表我国政府赞赏和感谢秘书长特别代表先生阁下和联合国驻索马里国家工作队的不懈努力，并祝愿他们新年快乐和成功。

也请允许我同前面的发言者一道，向海地政府和人民，特别是受灾最严重的家庭，表示我们最诚挚的同情、哀悼和声援。

最后，我还要感谢安全理事会继续处理索马里问题，并敦促安理会迅速采取行动。

主席：我的名单上已经没有其他人要发言了。按照先前磋商达成的谅解，我现在邀请安理会成员进行非正式磋商，继续我们对有关问题的讨论。

下午 3 时 55 分散会。